

DOI: 10.17803/1729-5920.2020.166.9.009-020

И. В. Ершова*,
А. Ю. Петраков**

Режим повышенной готовности в системе правовых режимов осуществления предпринимательской деятельности

Аннотация. Статья посвящена проблематике феномена правового режима, рассматриваемого через призму предпринимательского права. Приводится краткая характеристика основных правовых режимов: исследуются понятие, виды, содержание, признаки, затрагивается классификация правовых режимов по различным основаниям.

В частности, признаки специального правового режима были дополнены возможной спецификой не только отрасли или сферы предпринимательства, но и деятельности определенных категорий субъектов. Придерживаясь традиционной классификации правовых режимов на общий, особый и специальный, авторы определяют место недавно появившихся правовых режимов: режима повышенной готовности, преференциального правового режима и экспериментального правового режима в системе правовых режимов осуществления предпринимательской деятельности. Преференциальный правовой режим авторы квалифицируют в качестве разновидности специального правового режима, а в отношении экспериментального правового режима отмечают, что он тяготеет к специальному правовому режиму, хотя может претендовать на самостоятельную позицию в системе различных правовых режимов.

Анализ правового режима повышенной готовности позволил отнести его к особому правовому режиму, а также выделить его характерные черты. Учитывая распространение на территории России новой коронавирусной инфекции (COVID-19), отдельный акцент в статье сделан на мерах государственной поддержки, принятых в целях восстановления экономики после почти трехмесячной остановки. Выделены ключевые меры государственной поддержки бизнеса, а также отмечено, что, несмотря на временный характер большинства мер поддержки, некоторые из них были введены без определения срока действия.

Статья снабжена ссылками на многочисленные полезные интернет-ресурсы, обратившись к которым можно в систематизированном виде получить исчерпывающую информацию о мерах государственной поддержки, появившихся в период пандемии COVID-19.

Ключевые слова: правовой режим; виды правовых режимов; особый правовой режим; режим повышенной готовности; специальный правовой режим; преференциальный правовой режим; экспериментальный правовой режим; новая коронавирусная инфекция; коронавирус; COVID-19; меры государственной поддержки.

© Ершова И. В., Петраков А. Ю., 2020

* *Ершова Инна Владимировна*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
inna.ershova@mail.ru

** *Петраков Андрей Юрьевич*, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
petrakov@msal.ru

Для цитирования: Ершова И. В., Петраков А. Ю. Режим повышенной готовности в системе правовых режимов осуществления предпринимательской деятельности // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 9. — С. 9—20. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.166.9.009-020.

The High Alert Regime in the System of Legal Regimes Used for the Implementation of Business Activities

Inna V. Ershova, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Business and Corporate Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Merited Lawyer of Russia
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
inna.ershova@mail.ru

Andrey Yu. Petrakov, Cand. Sci. (Law), Senior Lecturer, Department of Business and Corporate Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
petrakov@msal.ru

Abstract. The paper is devoted to the phenomenon of the legal regime investigated through the prism of business law. The authors give a brief description of the main legal regimes. They examine the concept, types, content, features and discuss the legal regimes' classification using various grounds.

In particular, they supplement the list of special legal regime features with not only possible specificity of an industry or field of entrepreneurship, but also with activities of certain categories of subjects. Following the traditional classification of legal regimes into general, special and specific, the authors determine the place of legal regimes that have appeared recently, namely: the high alert regime, preferential legal regime, and experimental legal regime — in the system of legal regimes for implementation of business activities. The authors describe the preferential legal regime as the specific legal regime, and, with regard to the experimental legal regime, they highlight that it tends to a specific legal regime, although it may claim to stand alone in a system of different legal regimes.

The analysis of the high alert legal regime can lead to classifying it as a special legal regime, as well as to highlighting its distinctive features. Taking into account the spread of a new coronavirus infection (COVID-19) in Russia, a separate emphasis in the paper is placed on the measures of state support taken in order to restore the economy after a nearly three-month stoppage. The authors highlight key measures of state support for business and underline that, despite the temporary nature of the majority of support measures, some of them have been introduced without determining the period during which measures under consideration will remain in force. .

The paper provides links to numerous useful Internet resources, referring to which one can obtain comprehensive information on measures of state support approved and adopted during the COVID-19 pandemic.

Keywords: legal regime; types of legal regimes; special legal regime; high alert regime; specific legal regime; preferential legal regime; experimental legal regime; new coronavirus infection; coronavirus; COVID-19; State support measures.

Cite as: Ershova IV, Petrakov AYu. Rezhim povyshennoy gotovnosti v sisteme pravovykh rezhimov osushchestvleniya predprinimatelskoy deyatel'nosti [The High Alert Regime in the System of Legal Regimes Used for the Implementation of Business Activities]. *Lex russica*. 2020;73(9):9—20. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.166.9.009-020. (In Russ., abstract in Eng.).

Проблематика правового режима уже на протяжении ряда десятилетий является предметом научных и прикладных исследований. Данная тема в первую очередь занимает умы представителей науки теории государства и

права, что объясняется универсальностью рассматриваемой правовой категории. Изучение понятия «правовой режим» в доктрине теории государства и права было предпринято на уровне диссертационных¹, монографических

¹ См.: *Беляева Г. С.* Правовой режим: общетеоретические исследования : дис. ... д-ра юрид. наук. Курск, 2013. 408 с. ; *Лиманская А. П.* Специальные правовые режимы: общетеоретический анализ : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2014. 186 с. ; *Родионов О. С.* Механизм установления правовых режимов

исследований², в научных статьях³. В отраслевой науке также предпринимаются усилия по рассмотрению проблематики правовых режимов⁴.

Учитывая специфику темы данной статьи, полагаем необходимым обратить внимание на изучение проблематики правовых режимов в науке предпринимательского права.

Обращение к трудам, выполненным в разных жанрах, показывает, что они посвящены:

- а) общим вопросам правового режима предпринимательства⁵;
- б) соотношению понятий: государственное регулирование, саморегулирование, правовой режим осуществления предпринимательской деятельности⁶;
- в) правовому режиму в отдельных сферах предпринимательства⁷;
- г) правовому режиму осуществления предпринимательской деятельности на отдельных территориях⁸.

Несмотря на наличие фундаментальных разработок проблематики правового режима в доктрине теории государства и права и от-

раслевых наук, понятие «правовой режим» остается дискуссионным, а его изучение — актуальным.

Так, согласно позиции С. С. Алексеева, правовой режим следует определять как порядок регулирования, который выражен в многообразном комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений и запретов (а также позитивных обязываний) и создающих особую направленность регулирования⁹.

Современные исследователи, беря за основу данное определение, ставшее уже хрестоматийным, модернизируют его, обогащая дополнительными признаками. К примеру, Г. С. Беляева под правовым режимом предлагает понимать особый порядок правового регулирования, который вводится в действие по специфическим мотивам, с учетом самобытности социальной ситуации и неприменим в том же виде в каких-либо других сферах. Автор указывает, что восприятие правового режима исключительно как совокупности норм или институтов права, напротив, существенно

российским законодательством : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 157 с. ; Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы (теоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. 213 с. ; Горленко В. А. Режим правового регулирования (теоретико-прикладной аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. 258 с.

² Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты : монография / под ред. А. В. Малько и И. С. Барзиловой. М. : Юрлитинформ, 2012. 416 с. ; Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М. : Норма, 2001. 752 с.

³ Малько А. В., Родионов О. С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 19—26 ; Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 16—29.

⁴ См., например: Терещенко Л. К. Правовой режим информации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 415 с. ; Жданкин Д. С. Административно-правовые режимы и их роль в государственном управлении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 24 с.

⁵ См., например: Попондопуло В. Ф. Правовой режим предпринимательства. СПб., 1994. 208 с. ; Правовое регулирование экономической деятельности: единство и дифференциация : монография / отв. ред. И. В. Ершова, А. А. Мохов. М. : Норма-Инфра-М, 2017. С. 115—134 ; Ершова И. В. Предпринимательское право : учебник. 5-е изд. М. : Юриспруденция, 2009. С. 47.

⁶ Мохов А. А. Правовые режимы осуществления экономической деятельности и саморегулирование предпринимательской или профессиональной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 9—14.

⁷ Ершова И. В. Специальный правовой режим деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2016. № 2. С. 22—26 ; Жданова В. Ю. Специальные налоговые режимы: место в системе правовых явлений и юридическая конструкция : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 24 с.

⁸ Лисица В. Н. Правовой режим осуществления предпринимательской деятельности в особой (свободной) экономической зоне // Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 196—202 ; Мохов А. А. Правовые режимы осуществления экономической деятельности на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя // Власть закона. 2019. № 4 (40). С. 38—56.

⁹ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 334.

обедняет его содержание, превращает в статическое явление, отождествляет с более или менее значительной группой правовых норм, закрепленных в нормативном правовом акте¹⁰. Согласно мнению Н. И. Матузова и А. В. Малько, правовой режим — это особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права¹¹.

Изучение понятия «правовой режим» проводилось и специалистами в сфере предпринимательского права. Например, Г. Д. Отнюкова под правовым режимом осуществления предпринимательской деятельности предлагает понимать совокупность предусмотренных законом и учредительными документами прав и обязанностей предпринимателя, осуществление которых способствует достижению конкретной, специфической цели правового регулирования¹². А. А. Мохов определяет правовой режим предпринимательской деятельности как «установленный порядок осуществления предпринимательской деятельности в определенной сфере (отрасли, секторе) экономики, характеризующийся особым сочетанием способов (средств, мер) воздействия, направленный на достижение целей и задач социально-экономического развития, обеспечение обороны страны и безопасности государства»¹³. Сопоставление указанных позиций показывает, что А. А. Мохов на первое место ставит публичный интерес, а Г. Д. Отнюкова — частный. Как представляется, указанные подходы могут быть восприняты как взаимодополняющие.

В юридической литературе приводятся классификации правовых режимов по различным основаниям. К примеру, Н. И. Матузов и А. В. Малько предлагают выделять виды правового режима в зависимости от предмета правового регулирования; юридической природы; содержания; субъектов, в отношении которых режим устанавливается; функций права; формы выражения; уровня нормативных актов; сфер использования¹⁴.

При этом стала уже традиционной классификация правовых режимов на общий, специальный и особый. Отметим, что два последних иногда отождествляются. В частности, такую позицию высказывала Г. Д. Отнюкова¹⁵. Не воспринимая подобную «синонимичность», примкнем к лагерю тех авторов, которые проводят грань между специальным и особым режимами. К примеру, А. Ф. Майдыков и А. В. Мелехин выделяют более двух десятков признаков особого режима, отделяющих его от специального правового режима¹⁶.

Обозначив свою позицию, дадим краткую характеристику основных правовых режимов, принимая во внимание тренды правового регулирования.

Общий правовой режим — это основной, базовый для предпринимательской деятельности режим, вбирающий в себя всю систему правовых средств воздействия: от основополагающих начал (принципов) до требований, предъявляемых к данной деятельности. Этот режим применяется ко всем хозяйствующим субъектам — вне зависимости от цели, вида, сферы или отрасли их предпринимательской деятельности¹⁷.

Общий правовой режим предпринимательской деятельности обеспечивается системой

¹⁰ *Беляева Г. С.* Понятие правового режима в теории права: основные подходы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. Дополнительный выпуск (85). С. 30. См. подробнее также: *Она же.* Правовой режим: общетеоретические исследования. 407 с.

¹¹ *Матузов Н. И., Малько А. В.* Указ. соч. С. 17—18.

¹² *Предпринимательское право* / отв. ред. И. В. Ершова, Г. Д. Отнюкова. М.: Проспект, 2014. С. 70.

¹³ *Мохов А. А.* Правовые режимы осуществления экономической деятельности и саморегулирование предпринимательской или профессиональной деятельности. С. 10.

¹⁴ *Матузов Н. И., Малько А. В.* Указ. соч. С. 17—18.

¹⁵ *Предпринимательское право* / отв. ред. И. В. Ершова, Г. Д. Отнюкова. С. 71.

¹⁶ *Майдыков А. Ф., Мелехин А. В.* Проблемы формирования законодательства об особых правовых режимах в Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 10. С. 99—101.

¹⁷ *Петраков А. Ю.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 120.

нормативных правовых актов, анализ которых неоднократно проводился в учебной и научной литературе¹⁸.

Экономическая деятельность (а в основных своих проявлениях — предпринимательская) подчиняется общим нормам ее ведения. Правила осуществления экономической деятельности дифференцированы в зависимости от ее видов¹⁹ — особенности установлены отраслевым законодательством.

Переходя к *специальному правовому режиму*, отметим, что в доктрине предпринимались попытки формулирования соответствующей дефиниции.

Так, А. П. Лиманская в диссертационном исследовании доказывает, что специальный правовой режим представляет собой установленный специальным законодательством порядок регулирования, отличающийся высокой степенью определенности и четкости правового воздействия, заключающийся в особом сочетании юридических средств, состоящих в дополнительных правах, запретах или обязываниях, направленных на упорядочение специфических процессов, явлений и отношений. Указанное определение, по мнению автора, позволяет отметить наиболее важные аспекты сущности категории «специальный правовой режим» (особый порядок регулирования), особенности структуры (комплекс юридических средств, выражающийся в дополнительных правах, запретах или обязываниях) и конечную цель (упорядочение специфических процессов, явлений и отношений)²⁰.

А. А. Мохов, рассматривая специальный правовой режим как модификацию общего, наделил его такими характеристиками, как особые льготы и преимущества, дополнительные пра-

ва либо особые ограничения, что выражается в дополнительных запретах или позитивных обязываниях. Специальные режимы, в отличие от общего режима, распространяют свое действие на ограниченный круг субъектов (определенной отрасли, сферы деятельности либо даже индивидуально определенных), по-иному, в сравнении с общим правилом, определяя их правовое положение (права, обязанности, ответственность). По мнению ученого, специальные режимы с общим объединяет временной фактор, поскольку они рассчитаны на длительный период действия²¹.

Разделяя приведенную позицию, дополним признаки специального режима возможной спецификой не только отрасли или сферы предпринимательства, но и деятельности определенных категорий субъектов. Данное мнение уже было нами аргументировано в аспекте специального правового режима субъектов малого предпринимательства²².

В целом необходимость формирования специального режима возникает в первую очередь тогда, когда правовыми средствами, входящими в арсенал общего режима, не удастся реализовать государственную политику — формирование специального правового режима туристской деятельности обусловлено потребностью достижения ее цели.

Заметим, что в настоящее время в активной фазе разработки находится два проекта федеральных законов: «О преференциальных режимах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²³ (далее — Закон о преференциальных режимах) и «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»²⁴

¹⁸ См., например: Предпринимательское право : Правовое сопровождение бизнеса : учебник для магистров / отв. ред. И. В. Ершова. М. : Проспект, 2017. С. 48—59.

¹⁹ См.: Правовое регулирование экономической деятельности: единство и дифференциация : монография. 464 с.

²⁰ Лиманская А. П. Указ. соч. С. 10.

²¹ Мохов А. А. Правовые режимы осуществления экономической деятельности и саморегулирование предпринимательской или профессиональной деятельности. С. 11—13.

²² Ершова И. В. Специальный правовой режим деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства. С. 22—26.

²³ Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#search=O&npa=83729> (дата обращения: 21.06.2020).

²⁴ Законопроект № 922869-7 «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/922869-7> (дата обращения: 21.06.2020).

(далее — Закон об экспериментальных правовых режимах), которые предполагают введение двух новых правовых режимов — преференциального правового режима и экспериментального правового режима. В указанных законопроектах приводятся их определения. Так, под преференциальным правовым режимом понимается совокупность особых условий осуществления предпринимательской деятельности резидентов на территории специальной экономической зоны, соответствующих предоставленному по решению Правительства РФ органу исполнительной власти субъектов РФ преференциальному портфелю данного субъекта РФ (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закона о преференциальных режимах).

Предполагается унификация некоторых территорий со специальным правовым режимом осуществления предпринимательской деятельности в новый вид пространственно-территориальной организации — специальные экономические зоны. В текущей редакции законопроекта реформа затронет особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, свободный порт Владивосток и инновационные научно-технологические центры.

Применительно к особым экономическим зонам и территориям опережающего социально-экономического развития, являющимися ключевыми территориями со специальным правовым режимом осуществления предпринимательской деятельности, заметим, что в соответствующих федеральных законах²⁵ закреплена *особый правовой режим* осуществления предпринимательской деятельности, что, на наш взгляд, является неверным — корректнее его квалификация в качестве специального.

Таким образом, *преференциальный правовой режим является разновидностью специального правового режима*.

Под экспериментальным правовым режимом, согласно одноименному законопроекту, понимается применение в отношении участников экспериментального правового режима в течение определенного периода специального регулирования в сфере цифровых инноваций по направлениям, предусмотренным ч. 2 ст. 1 Закона об экспериментальных правовых режимах.

Отметим, что в условиях отсутствия общих механизмов установления экспериментальных правовых режимов в России складывается практика проведения правовых экспериментов, порядок проведения которых определяется федеральными законами²⁶ либо постановлениями Правительства РФ²⁷.

Банк России в целях проведения экспериментов создал «регулятивную песочницу», в которой осуществляется моделирование процессов применения инновационных финансовых услуг, продуктов и технологий для проверки гипотез о положительных эффектах от их внедрения без привлечения реальных клиентов²⁸.

По мнению Е. А. Куклиной, «регулятивная песочница» (Regulatory Sandbox) — особый правовой режим, позволяющий юридическим лицам, занимающимся разработкой новых продуктов и услуг, проводить в ограниченной среде эксперименты по их внедрению без риска нарушения действующего законодательства; это пример «умного» регулирования²⁹.

Позволим себе усомниться в столь императивной квалификации. *Как представляется, формирующийся в ходе эксперимента правовой режим экономической деятельности тя-*

²⁵ См.: Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127; Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

²⁶ См., например: Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход” в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» // СЗ РФ. 2018. № 49 (ч. I). Ст. 7494.

²⁷ См., например: постановление Правительства РФ от 25.07.2019 № 807 «О проведении эксперимента по прослеживаемости товаров, выпущенных на территории Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления» // СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3577.

²⁸ См.: Андропова Т. А., Тарасенко О. А. Регулятивная песочница: традиции vs инновации // Банковское право. 2018. № 3. С. 31—36.

²⁹ Куклина Е. А. «Регулятивные песочницы» как эффективный механизм реализации цифровой повестки // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество : ежегодник. 2019. С. 265—268.

готовит к специальному режиму³⁰, хотя при этом может претендовать на самостоятельную позицию в системе различных правовых режимов.

Характеризуя особый правовой режим предпринимательства, А. Ф. Майдыков и А. В. Мелехин к его специфичным чертам предлагают относить:

- основания установления (фактические — чрезвычайная ситуация определенного вида; юридические — наличие заранее принятого нормативного правового акта (федерального конституционного закона или федерального закона));
- основания введения (наличие угроз для личности, общества, государства);
- временный характер (действие ограничено определенным периодом);
- существенное изменение правового положения ряда субъектов (прав, обязанностей, юридической ответственности);
- комплексный характер правового воздействия³¹.

А. А. Моховым предложены специфические признаки особого режима осуществления экономической деятельности, в числе которых: введение при реализации (развертывании) норм чрезвычайного (резервного) законо-

дательства; срочный характер (ограничен по времени действия); усиление регулирующего воздействия (ограничения, запреты на осуществление отдельных видов деятельности, обязанности, расширение полномочий отдельных органов и должностных лиц, правовые ограничения для хозяйствующих субъектов)³². Позволим себе солидаризироваться с позицией ученого, полагающего, что об особом правовом режиме осуществления предпринимательской деятельности можно говорить при условии введения на определенной территории военного³³ или чрезвычайного положения³⁴, которые предусматривают существенные ограничения предпринимательской деятельности³⁵. Например, введение комендантского часа оказывает очевидные препятствия для большинства видов и сфер экономической деятельности.

В марте 2020 г. в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в России был введен режим повышенной готовности³⁶ — режим функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, который вводится при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации³⁷.

Указом Президента РФ³⁸ с 30 марта 2020 г. были объявлены нерабочие дни с сохранением

³⁰ Данная позиция представлена в литературе. См.: Мохов А. А. Экспериментальный правовой режим как специальный правовой режим для драйверов инновационной экономики // Юрист. 2019. № 8. С. 19—25.

³¹ Майдыков А. Ф., Мелехин А. В. Указ. соч. С. 99—101.

³² Правовое регулирование экономической деятельности: единство и дифференциация : монография. С. 127—128 (автор главы — А. А. Мохов).

³³ Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

³⁴ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

³⁵ Мохов А. А. Правовые режимы осуществления экономической деятельности и саморегулирование предпринимательской или профессиональной деятельности. С. 9—14.

³⁶ См., например: указ мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 14 ; постановление губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 19.05.2020. № 5000202005190001 ; указ главы Республики Башкортостан от 18.03.2020 № УГ-111 «О введении режима “Повышенная готовность” на территории Республики Башкортостан в связи с угрозой распространения в Республике Башкортостан новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 23.03.2020. № 0200202003230003.

³⁷ Подпункт «б» п. 6 ст. 4.1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О чрезвычайных ситуациях» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

³⁸ Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // СЗ РФ. 2020. № 13. Ст. 1898.

за работниками заработной платы, которые в будущем неоднократно продлевались. Отметим, что в Трудовом кодексе РФ упоминаются лишь нерабочие праздничные дни и выходные дни, что вызвало определенные сложности в правоприменении. Вынужденная остановка экономики всей страны практически на 3 месяца стала настоящим вызовом для бизнеса.

Предпринятый авторами анализ правового режима повышенной готовности позволяет отнести его к особому правовому режиму.

Так, режим повышенной готовности как разновидность особого правового режима предпринимательства характеризуется:

- основанием введения (признание наличия угрозы чрезвычайной ситуации);
- срочностью (вводится на определенный срок);
- определением комплекса ограничительных мер ведения предпринимательской деятельности, в том числе установление запрета ее ведения для некоторых видов (сфер) предпринимательства;
- применением мер поддержки в отношении субъектов наиболее пострадавших отраслей экономики.

Дадим характеристику указанных позиций.

Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утвержден постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих»³⁹. В январе 2020 г. указанный перечень был дополнен коронавирусной инфекцией.

Учитывая беспрецедентные меры государственной поддержки, которые в совокупности

составили порядка 5 % от ВВП⁴⁰, направленные на восстановление экономики после почти трехмесячного простоя, представляется целесообразным рассмотреть их более подробно.

Правительством России был разработан план преодоления экономических последствий новой коронавирусной инфекции⁴¹. При этом отметим высокий уровень транспарентности предпринятых Правительством РФ усилий по введению мер поддержки и их содержания. Оперативно появились полезные интернет-ресурсы, обратившись к которым хозяйствующие субъекты могли получить важную для них актуальную информацию в систематизированном виде⁴².

В целом государство разработало широкий арсенал мер поддержки, который постоянно дополняется. Выделим ключевые, на наш взгляд, меры государственной поддержки бизнеса: мораторий на банкротство; кредитные каникулы; льготное кредитование; беспроцентные кредиты на выплату зарплат сотрудникам; невозвратные кредиты; снижение страховых взносов; освобождение от налогов; налоговые каникулы; отсрочка арендных платежей; мораторий на проверки; субсидии (например, для самозанятых граждан); продление лицензий и разрешений; поддержка пострадавших отраслей; поддержка системообразующих предприятий.

Отметим, что, несмотря на временный характер большинства мер поддержки, некоторые из них были введены без определения срока действия. В качестве примера приведем снижение ставок страховых взносов для субъектов малого и среднего предпринимательства с 30 % до 15 %.

Для получения полного спектра мер государственной поддержки необходимо иметь статус *системообразующего предприятия* или

³⁹ СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4916.

⁴⁰ Шамардина Л. Россия заняла шестнадцатое место по доле поддержки экономики в ВВП // The Bell. URL: <https://thebell.io/rossiya-zanyala-shestnadsatoe-mesto-po-dole-podderzhki-ekonomiki-v-vvp> (дата обращения: 11.06.2020).

⁴¹ Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://static.government.ru/media/covid19/plans/V50JYGiv32743mVennxudNA5b3bHkWSN/PlanRF.pdf> (дата обращения: 11.06.2020).

⁴² Назовем некоторые из таких сервисов: путеводитель по всем мерам поддержки Правительства РФ по борьбе с коронавирусной инфекцией и поддержке экономики // URL: http://government.ru/support_measures/ (дата обращения: 21.06.2020); официальная информация о коронавирусе в России // URL: <https://стопкоронавирус.рф> (дата обращения: 21.06.2020); Коронавирус: меры поддержки граждан и бизнеса // URL: <https://cbr.ru/covid/> (дата обращения: 21.06.2020); Коронавирус: важное для бизнеса // URL: <https://mbm.mos.ru/vmeste> (дата обращения: 21.06.2020); Алгоритмы для бизнеса в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) // URL: <https://disk.yandex.ru/d/0YYD1c1ihP5wyA> (дата обращения: 21.06.2020); Экономика без вируса: меры поддержки малого и среднего бизнеса, а также НКО для преодоления последствий новой коронавирусной инфекции // URL: <http://covid.economy.gov.ru> (дата обращения: 21.06.2020).

осуществлять предпринимательскую деятельность в отрасли, которая признана наиболее пострадавшей.

Наиболее пострадавшие отрасли экономики были определены постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции»⁴³. Так, на дату написания данной статьи указанный перечень включал 12 отраслей экономики, в которых работало 6,4 млн чел., из них 3,3 млн чел. в сфере малого и среднего предпринимательства:

- транспортная деятельность;
- культура, организация досуга и развлечений;
- физкультурно-оздоровительная деятельность и спорт;
- деятельность туристических агентств и прочих организаций, предоставляющих услуги в сфере туризма;
- гостиничный бизнес;
- общественное питание;
- деятельность организаций дополнительного образования, негосударственных образовательных учреждений;
- деятельность по организации конференций и выставок;
- деятельность по предоставлению бытовых услуг населению (ремонт, стирка, химчистка, услуги парикмахерских и салонов красоты);
- деятельность в области здравоохранения;
- розничная торговля непродовольственными товарами;
- средства массовой информации и производство печатной продукции.

Основной проблемой данного перечня является то, что он основан на кодах ОКВЭД. Для

получения мер государственной поддержки субъект предпринимательства должен иметь в качестве основного кода ОКВЭД соответствующее значение из указанного перечня. Поэтому юридические лица и индивидуальные предприниматели, фактически работающие в пострадавших отраслях, но не имеющие соответствующий код ОКВЭД в качестве основного, оказались лишены мер государственной поддержки. Например, наиболее пострадавшей признана деятельность по осуществлению торговли через автоматы (код ОКВЭД 47.99.2), но компания, имеющая основной код ОКВЭД 47.99 «Торговля розничная прочая вне магазинов, палаток, рынков», не сможет получить меры государственной поддержки, несмотря на то что эта группировка включает код ОКВЭД 47.99.2.

Для решения данной проблемы Министерство экономического развития РФ разработало инициативу, согласно которой субъекты малого и среднего предпринимательства вправе уточнить свой основной код ОКВЭД. Благодаря этому список получателей государственной поддержки потенциально расширится более чем на 200 тыс. субъектов малого и среднего предпринимательства⁴⁴.

Отметим, что ФНС России разработала сервис⁴⁵, позволяющий при введении ИНН юридического лица или индивидуального предпринимателя узнать, какие меры поддержки предусмотрены именно для данного субъекта предпринимательства⁴⁶.

С началом пандемии COVID-19 перечень системообразующих предприятий был увеличен почти в 6 раз — до 1 137 организаций. Решение о включении организации в указанный перечень принимается Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики⁴⁷.

⁴³ СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2288.

⁴⁴ Минэкономразвития внесло в кабмин предложения о возможности уточнения компаниями МСП своего ОКВЭД // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/ekonomika_bez_virusa/minekonomrazvitiya_vneslo_v_kabmin_predlozheniya_o_vozmozhnosti_utochneniya_kompaniyami_msp_svoego_okved.html (дата обращения: 11.06.2020).

⁴⁵ Какую помощь может получить мой бизнес? // Официальный сайт ФНС России. URL: <https://service.nalog.ru/covid19/> (дата обращения: 21.06.2020).

⁴⁶ Обратим внимание также на налоговые меры поддержки бизнеса в новых условиях: URL: https://стоп-коронавирус.рф/files/support_taxes.pdf (дата обращения: 21.06.2020). Похожий сервис есть и на официальном сайте Правительства РФ: URL: http://government.ru/support_measures/wizard/ (дата обращения: 21.06.2020). Он в вопросно-ответной форме позволяет субъекту предпринимательства определить доступные именно ему меры поддержки.

⁴⁷ Правительственная комиссия по повышению устойчивости развития российской экономики // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/department/549/events/> (дата обращения: 11.06.2020).

Председатель Правительства РФ М. В. Мишустин предложил отказаться от единого перечня системообразующих предприятий, для того чтобы работа велась по динамичным отраслевым спискам, которые будут находиться в зоне ответственности профильных министерств⁴⁸.

Большинство организаций находится в Москве (397), а более 90 % стратегических предприятий находится под кураторством 6 министерств:

- Министерства промышленности и торговли РФ (511);
- Министерства транспорта РФ (161);
- Министерства энергетики РФ (97);
- Министерства сельского хозяйства РФ (95);
- Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ (91);
- Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (76).

Чтобы очертить приоритетные направления государственной поддержки, приведем первую десятку отраслей из данного перечня:

- химическая промышленность (55);
- строительство жилых и нежилых зданий (43);
- промышленность строительных материалов (изделий) и строительных конструкций (38);
- промышленность социально значимых товаров (38);
- розничная торговля (37);
- производство пищевых продуктов, напитков (36);
- разработка компьютерного программного обеспечения, консультационные услуги в данной области и другие сопутствующие услуги; деятельность по созданию и использованию баз данных и информационных ресурсов (36);

- лесопромышленный комплекс (35);
- животноводство (33);
- энергетическое машиностроение, электротехническая и кабельная промышленность (31)⁴⁹.

Включение организаций в перечень системообразующих предприятий осуществляется на основании отраслевых показателей: например, для легкой промышленности это выручка более 2 000 млн руб. и численность персонала свыше 200 чел. По состоянию на 1 июля 2020 г. системообразующим организациям выдано 139 льготных кредитов на 130 млрд руб., средняя ставка — 2,9 %⁵⁰.

Критерии и порядок включения организаций в перечень системообразующих организаций российской экономики утверждены протоколом заседания Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики от 10.04.2020 № 7кв.

Перечень системообразующих предприятий содержится в письме Министерства экономического развития РФ от 23.03.2020 № 8952-РМ/Д18и «О перечне системообразующих организаций» (вместе с Перечнем системообразующих организаций российской экономики, утвержденным протоколом заседания Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики от 20.03.2020 № 3).

Важно, что в связи с возникшими у судов вопросами по применению законодательных изменений и мер, направленных на противодействие распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19), в целях обеспечения единообразного применения законодательства Верховный Суд РФ дал разъяснения по актуальным вопросам⁵¹.

⁴⁸ Комиссия Правительства одобрила первые 489 заявок на включение в перечни системообразующих предприятий // Официальный сайт Минэкономразвития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/ekonomika_bez_virusa/komissiya_pravitelstva_odobrila_pervye_489_zayavok_na_vklyuchenie_v_perechni_sistemoobrazuyushchih_predpriyatij.html (дата обращения: 11.06.2020).

⁴⁹ Актуальный перечень системообразующих предприятий размещен на официальном сайте Минэкономразвития РФ — URL: <https://data.economy.gov.ru> (дата обращения: 21.06.2020), что позволяет заинтересованным лицам проводить мониторинг самостоятельно в режиме реального времени.

⁵⁰ Веденеева А. Системоотказующие: промышленники хотят выйти из списка получателей господдержки // Коммерсантъ. № 114. 02.07.2020. С. 1. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4399186> (дата обращения: 10.07.2020).

⁵¹ Обзор № 1 по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: <https://www.vsrfr.ru/files/28856/> (дата обращения: 11.06.2020); Обзор № 2 по отдельным вопросам судебной практики, свя-

В заключение отметим, что законодатель активно использует правовые режимы для достижения определенных целей: от поддержки бизнеса в сложных экономических ситуациях до стимулирования определенных видов предпринимательской деятельности, например инновационной или туристской. В последние годы частота использования правовых режимов в указанных целях возросла, что можно связать с эффективностью данного правового средства.

Анализ нормативных правовых актов, вводящих различные правовые режимы, показывает отсутствие единого подхода к рассматриваемой правовой категории и, как следствие, ошибочное определение вида правового режима, что потенциально может привести к затруднениям при правоприменении. Системный подход к правовым режимам осуществления предпринимательской деятельности позволит избежать ситуации неопределенности и использовать данный регулятор предпринимательства наиболее эффективно.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. — М. : Норма, 2001. — 752 с.
2. Андропова Т. А., Тарасенко О. А. Регулятивная песочница: традиции vs инновации // Банковское право. — 2018. — № 3. — С. 31—36.
3. Беляева Г. С. Понятие правового режима в теории права: основные подходы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2012. — Дополнительный выпуск (85). — С. 26—31.
4. Беляева Г. С. Правовой режим: общетеоретические исследования : дис. ... д-ра юрид. наук. — Курск, 2013. — 407 с.
5. Ершова И. В. Специальный правовой режим деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства // Журнал предпринимательского и корпоративного права. — 2016. — № 2. — С. 22—26.
6. Куклина Е. А. «Регулятивные песочницы» как эффективный механизм реализации цифровой повестки // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество : ежегодник. — 2019. — С. 265—268.
7. Лиманская А. П. Специальные правовые режимы: общетеоретический анализ : дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2014. — 186 с.
8. Майдыков А. Ф., Мелехин А. В. Проблемы формирования законодательства об особых правовых режимах в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2005. — № 10. — С. 95—107.
9. Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. — 1996. — № 1. — С. 16—29.
10. Мохов А. А. Правовые режимы осуществления экономической деятельности и саморегулирование предпринимательской или профессиональной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2015. — № 4. — С. 9—14.
11. Мохов А. А. Экспериментальный правовой режим как специальный правовой режим для драйверов инновационной экономики // Юрист. — 2019. — № 8. — С. 19—25.
12. Петраков А. Ю. Правовое регулирование предпринимательской деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2018. — 224 с.
13. Правовое регулирование экономической деятельности: единство и дифференциация : монография / отв. ред. И. В. Ершова, А. А. Мохов. — М. : Норма — Инфра-М, 2017. — 464 с.
14. Предпринимательское право / отв. ред. И. В. Ершова, Г. Д. Отнюкова. — М. : Проспект, 2014. — 624 с.
15. Предпринимательское право : Правовое сопровождение бизнеса : учебник для магистров / отв. ред. И. В. Ершова. — М. : Проспект, 2017. — 848 с.

Материал поступил в редакцию 13 июля 2020 г.

занным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Там же. URL: <https://www.vsrfr.ru/files/28881/> (дата обращения: 11.06.2020).

REFERENCES

1. Alekseev SS. Voskhozhdenie k pravu. Poiski i resheniya [Ascent to Law. Search and Solutions] Moscow: Norma Publ.; 2001. (In Russ.)
2. Andronova TA, Tarasenko OA. Regulyativnaya pesochnitsa: traditsii vs innovatsii [Regulatory Sandbox: Traditions vs Innovations]. *Banking Law*. 2018;3:31—36. (In Russ.)
3. Belyaeva GS. Ponyatie pravovogo rezhima v teorii prava: osnovnye podkhody [The concept of legal regime in the theory of law: basic approaches]. *Bulletin of Saratov State Law Academy*. 2012;85:26—31. (In Russ.)
4. Belyaeva GS. Pravovoy rezhim: obshcheteoreticheskie issledovaniya : dis. ... d-ra yurid. nauk [Legal regime: general theoretical research: Doctoral Dissertation (Law)]. Kursk; 2013. (In Russ.)
5. Ershova IV. Spetsialnyy pravovoy rezhim deyatel'nosti subektov malogo i srednego predprinimatel'stva [The Special Legal Regime of Activity of Small and Medium Entrepreneurship]. *Zhurnal predprinimatelskogo i korporativnogo prava*. 2016;2:22—26. (In Russ.)
6. Kuklina EA. «Regulyativnye pesochnitsy» kak effektivnyy mekhanizm realizatsii tsifrovoy povestki [“Regulatory sandboxes” as an effective mechanism for the implementation of the digital agenda]. *Greater Eurasia: Development, Security, Cooperation: Yearbook*. 2019. (In Russ.)
7. Limanskaya AP. Spetsialnye pravovye rezhimy: obshcheteoreticheskiy analiz : dis. ... kand. yurid. nauk [Specific legal regimes: general theoretical analysis: Cand. Sci. (Law) Thesis]. Rostov-on-Don: 2014. (In Russ.)
8. Maidykov AF, Melekhin AV. Problemy formirovaniya zakonodatel'stva ob osobykh pravovykh rezhimakh v Rossiyskoy Federatsii [Problems of Formation of Legislation on Special Legal Regimes in the Russian Federation]. *Journal of Russian Law*. 2005;10:95—107. (In Russ.)
9. Matuzov NI, Malko AV. Pravovye rezhimy: voprosy teorii i praktiki [Legal regimes: questions of theory and practice]. *Pravovedenie*. 1996;1:16—29. (In Russ.)
10. Mokhov AA. Pravovye rezhimy osushchestvleniya ekonomicheskoy deyatel'nosti i samoregulirovaniye predprinimatelskoy ili professional'noy deyatel'nosti [Legal regimes of economic activity and self-regulation of entrepreneurial or professional activity]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika [Laws of Russia: experience, analysis, practice]*. 2015;9:9—14. (In Russ.)
11. Mokhov AA. Eksperimentalnyy pravovoy rezhim kak spetsialnyy pravovoy rezhim dlya drayverov innovatsionnoy ekonomiki [Experimental Legal Regime as a Special Legal Regime for Drivers of Innovative Economy]. *Jurist*. 2019;8:19—25. (In Russ.)
12. Petrakov AYu. Pravovoe regulirovaniye predprinimatelskoy deyatel'nosti na territoriyakh operezhayushchego sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya v Rossiyskoy Federatsii : dis. ... kand. yurid. nauk. [Legal regulation of entrepreneurial activity in the territories of advanced socio-economic development in the Russian Federation: Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2018. (In Russ.)
13. Ershova IV, Mokhov AA, editors. Pravovoe regulirovaniye ekonomicheskoy deyatel'nosti: edinstvo i differentsiatsiya : monografiya [Legal regulation of economic activity: unity and differentiation: monograph]. Moscow: Norma Publ., Infra-M Publ.; 2017. (In Russ.)
14. Ershova IV, Otnyukova GD, editors. Predprinimatelskoe pravo [Entrepreneurial Law]. Moscow: Prospekt; 2014. (In Russ.)
15. Ershova IV, editor. Predprinimatelskoe pravo : pravovoe soprovozhdeniye biznesa : uchebnyy dlya magistrrov [Entrepreneurial Law: Legal Support of Business: Master's Textbook]. Moscow: Prospekt; 2017. (In Russ.)